Организация Объединенных Наций S/2004/106



Совет Безопасности

Distr.: General
11 February 2004
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 10 февраля 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности

Со ссылкой на заявление Председателя Совета Безопасности от 12 декабря 2002 года (S/PRST/2002/33) имею честь направить письмо от 21 января 2004 года, полученное мною от Генерального секретаря и Высокого представителя Европейского союза по общей внешней политике и политике безопасности, препровождающее доклад о деятельности Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине за период с 1 июля по 31 декабря 2003 года (см. приложение).

Буду признателен, если Вы доведете содержание настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) Кофи А. **Аннан**

04-23809 (R) 120204 120204

0423809

Приложение

Письмо Генерального секретаря и Высокого представителя Европейского союза по общей внешней политике и политике безопасности от 21 января 2004 года на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций

В соответствии с заявлением Председателя Совета Безопасности от 12 декабря 2002 года (S/PRST/2002/33) прилагаю доклад о деятельности Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине (ПМЕС) за период с 1 июля по 31 декабря 2003 года (см. добавление). Я намерен и далее надлежащим образом предоставлять Совету Безопасности каждые шесть месяцев письменную обновленную информацию о деятельности ПМЕС.

Буду признателен, если Вы препроводите настоящее письмо и добавление к нему Председателю Совета Безопасности.

(*Подпись*) Хавьер **Солана**

Добавление

Доклад Генерального секретаря и Высокого представителя Европейского союза по общей внешней политике и политике безопасности о деятельности Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине за период с 1 июля по 31 декабря 2003 года

Введение

Развертывание Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине является первой операцией, предпринятой в рамках европейской политики в области безопасности и обороны. ПМЕС была развернута в качестве преемника Специальных международных полицейских сил (СМПС) в Боснии и Герцеговине.

Настоящий доклад является вторым обновленным докладом о деятельности Миссии, представляемым Совету Безопасности Генеральным секретарем и Высоким представителем Европейского союза по общей внешней политике и политике безопасности и охватывающим период с 1 июля по 31 декабря 2003 года.

Состояние дел

По состоянию на 31 декабря 2003 года личный состав ПМЕС насчитывал 861 человека, включая 471 прикомандированного полицейского сотрудника, 58 международных гражданских служащих и 332 национальных сотрудников из числа жителей Боснии и Герцеговины. В составе Миссии представлены все 15 государств — членов Европейского союза (384 сотрудника полиции), а также 18 участвующих государств, не являющихся членами Европейского союза (87 сотрудников полиции). В отчетный период своих представителей в состав ПМЕС направила Российская Федерация[1].

Мандат и деятельность

Полицейская миссия Европейского союза в Боснии и Герцеговине начала функционировать 1 января 2003 года, получив задание создать действенные правоохранительные механизмы под руководством властей Боснии и Герцеговины с учетом передовой европейской и международной практики, способствуя тем самым повышению уровня стандартов, регулировавших деятельность полиции Боснии и Герцеговины[2]. ПМЕС не занимается решением оперативных задач; она добивается достижения поставленных перед ней целей путем осуществления наставничества, оказания консультативной помощи и наблюдения за деятельностью полицейских сил Боснии и Герцеговины.

[1] В число 18 участвующих государств, не являющихся членами Европейского союза, входят: Болгария, Венгрия, Исландия, Канада, Кипр, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Чешская Республика, Швейцария и Эстония.

[2] Совместное решение Европейского союза от 11 марта 2002 года о создании Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине (2002/210/CFSP), приложение, «Задачи ПМЕС».

Миссия осуществляет свою деятельность путем размещения своих сотрудников в руководящих структурах полиции высшего и среднего звена на различных уровнях — общегосударственном, образований, центров общественной безопасности кантонов — и реализации семи программ (пять тематических программ и две институциональные программы):

- уголовная полиция (включая борьбу с тяжкими преступлениями, организованной преступностью и торговлей людьми в рамках проекта «Борьба»);
- уголовное правосудие (включая органы судебной полиции и сотрудничество между полицией и судебными органами);
- подразделения внутренних дел (включая создание бюро по рассмотрению жалоб населения в каждом полицейском подразделении);
- управление деятельностью полиции (включая подготовку кадров по вопросам финансового, кадрового и административного управления);
- общественный порядок и безопасность (включая обеспечение безопасности возвращающихся лиц, предупреждение преступности, вспомогательные службы);
- Государственная пограничная служба (ГПС);
- Государственное агентство по информации и защите (ГАИЗ).

Под эгидой ПМЕС был создан и окреп Руководящий совет полиции Боснии и Герцеговины. В его состав входят директор ГАИЗ, директор и начальник ГПС, начальник полиции Федерации Боснии и Герцеговины, начальник полиции Республики Сербской, начальник полиции района Брчко и Комиссар полиции ПМЕС. Его функция состоит в том, чтобы обеспечить осуществление перемен, необходимых для повышения эффективности работы местной полиции под руководством местных властей и способствовать согласованию усилий, координации действий и сотрудничеству между различными полицейскими силами. Руководящий совет полиции Боснии и Герцеговины является также оперативным механизмом высшего уровня, в рамках которого основные программы доводятся до сведения старших должностных лиц полиции Боснии и Герцеговины в целях их рассмотрения и, где это уместно, принятия по ним решений. Для осуществления каждой из программ была создана рабочая группа, в состав которой входят сотрудники полиции Боснии и Герцеговины и сотрудники ПМЕС.

В рамках каждой основной программы и многих подпрограмм были установлены целевые показатели. Установление целевых показателей является основным инструментом, с помощью которого ПМЕС и местная полиция могут оценивать прогресс и следить за осуществлением программ во всех полицейских подразделениях.

Как было отмечено в недавнем аналитическом исследовании, проведенном Европейской комиссией с целью оценить степень готовности Боснии и Герцеговины к заключению соглашения о стабилизации и ассоциации с Европейским союзом, в деятельности полиции Боснии и Герцеговины произошли улучшения: повысился профессиональный уровень, укрепился управленческий потенциал и расширилось сотрудничество между полицией и другими силовы

ми структурами (включая, например, ГПС и таможню). Достигнут также прогресс в повышении уровня взаимопонимания и сотрудничества между полицейскими службами. В ноябре была проведена первая совместная операция силами Федерации, Республики Сербской и полиции района Брчко. Повысился уровень оперативного взаимодействия между Государственной пограничной службой и местными полицейскими службами и значительно укрепилась координация усилий на межкантональном уровне.

Аналитическое исследование, проведенное Европейской комиссией, придало также дополнительный импульс усилиям по углублению реформ, связанных с реорганизацией полиции в Боснии и Герцеговине. В этом исследовании была особо отмечена необходимость продолжения процесса реформ и усиления общегосударственного потенциала в деле борьбы с преступностью, а также необходимость продолжения процесса реорганизации и рационализации структуры разномастных полицейских сил.

Следует отметить, что улучшения в деятельности полиции Боснии и Герцеговины были достигнуты на фоне значительного общего прогресса в утверждении законности в Боснии и Герцеговине, особенно в сферах судопроизводства и уголовного преследования.

Оперативные приоритеты

Во второй половине 2003 года Комиссар полиции ПМЕС продолжал заниматься решением приоритетных задач, связанных с укреплением общегосударственных правоохранительных учреждений, борьбой с организованной преступностью, прежде всего с торговлей людьми, и обеспечением защиты и безопасности возвращающихся лиц. Первые две приоритетные задачи неразрывно связаны между собой. ПМЕС признает также наличие связи между военными преступлениями и организованной преступностью, а также обеспечением безопасности возвращающихся лиц. Поэтому Консультативная группа по военным преступлениям занимается решением этих вопросов и обеспечивает также соблюдение местной полицией надлежащих процедур в контексте рассмотрения судами Боснии и Герцеговины дел, связанных с военными преступлениями.

Осуществление двух разработанных ПМЕС проектов — «Борьба с тяжкими преступлениями и организованной преступностью» и «Борьба с торговлей людьми» — привело к улучшению результатов работы полиции и Государственной пограничной службы в деле борьбы с автомобильными кражами, наркотиками и торговлей людьми.

Способность местной полиции вести эффективную борьбу с организованной преступностью была усилена благодаря внедрению Миссией подхода, основанного на сборе разведывательной информации, и осуществлению контроля за его применением. Что касается борьбы с торговлей людьми, то в недавно подготовленном ЮНИСЕФ/УВКПЧ/Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ докладе, посвященном проблеме торговли людьми в Юго-Восточной Европе, был сделан следующий вывод:

> «ПМЕС применяет новую стратегию в деле борьбы правоохранительных органов с торговлей людьми, основанную на сборе полицией разведывательной информации и реорганизации местной полиции. Изменения, вне

сенные по инициативе ПМЕС, дают весьма положительные результаты. Они основаны на опыте работы созданной членами ПМЕС Группы по борьбе с торговлей людьми в Западной Европе. Главным объектом полицейской деятельности, основанной на сборе разведывательной информации, становятся преступники, а не жертвы; она нацелена на сбор доказательств, изобличающих преступников, а не на постоянное преследование жертв в ходе бесконечных и плохо подготовленных рейдов по барам. Речь идет о совершенно необходимых и давно назревших изменениях в подходе правоохранительных органов к борьбе с торговлей людьми, — изменениях, которые рекомендовано осуществить и в других странах»[3].

Тем не менее способность полиции вести борьбу с тяжкими преступлениями и организованной преступностью согласованным и скоординированным образом все еще является ограниченной. Эта способность может быть усилена лишь благодаря налаживанию эффективного сотрудничества между ГАИЗ и руководством полиции, наращиванию потенциала по сбору и анализу данных полицейской разведки, обеспечению более тесной координации и сотрудничества между полицейскими службами и усилению роли министерства безопасности в вопросах политики и административных вопросах. Активная работа над этими вопросами была одним из главных приоритетов на протяжении отчетного периода; она велась на основе тесных консультаций между ГАИЗ, министерством безопасности, ПМЕС и Управлением Высокого представителя (Высокий представитель был также назначен Специальным представителем Европейского союза и является одним из элементов в структуре командования ПМЕС). Как предполагается, существенный прогресс в этой области будет достигнут к середине 2004 года. Что касается соблюдения законности, то наделенное исполнительскими функциями ГАИЗ обеспечило бы недостающее звено в цепочке, которая включает в себя общегосударственный суд и общегосударственную прокуратуру, которые были созданы в 2003 году.

В последние шесть месяцев стало еще более очевидно, что структура и численность местных полицейских сил являются неэффективными в финансовом и оперативном отношениях. Этот вопрос потребует дополнительного внимания в 2004 году. Параллельно с этим делегация Европейской комиссии в рамках более широкой оценки структуры государственного управления приступила к проверке деятельности полиции, уделяя повышенное внимание, в частности, финансовой жизнеспособности полицейских структур.

Вызовы

В последние три месяца 2003 года основное внимание было уделено необходимости устранения неуместного политического вмешательства в деятельность полиции в Федерации Боснии и Герцеговины. 29 октября 2003 года Высокий представитель/Специальный представитель Европейского союза лорд Ашдаун вместе с Комиссаром полиции ПМЕС созвал пресс-конференцию, на которой было особо отмечено, что попытки ПДД (партия демократических действий) — и не только ПДД — вмешаться в деятельность полиции в трех конкретных кантонах, а также на уровне Федерации являются самыми тревожными примерами политического вмешательства. Демарш, предпринятый Высо

[3] Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe («Торговля людьми в Юго-Восточной Европе»), ноябрь 2003 года.

ким представителем/Специальным представителем Европейского союза и Комиссаром полиции, которые привлекли внимание высокопоставленных политических деятелей Боснии и Герцеговины и Федерации к этой проблеме, способствовал устранению этой проблемы и послужил своевременным напоминанием о недопустимости политического вмешательства в деятельность полиции. Нельзя не принимать в расчет то, что будут предприняты новые попытки вмешательства. ПМЕС будет и далее проявлять бдительность в этом вопросе и продолжит работу по искоренению неуместного политического влияния на деятельность полиции и вмешательства в ее работу.

Были предприняты новые попытки оспорить и аннулировать результаты аттестационного процесса, осуществленного СМПС. Юрисконсульты ПМЕС непрерывно следили за рассмотрением судами дел, возбужденных не прошедшими аттестацию сотрудниками полиции, которые оспаривали результаты аттестационного процесса, осуществленного СМПС. Некоторые местные суды постановили, что решения об увольнении бывших сотрудников полиции не имеют силы, поскольку министерство внутренних дел не руководствовалось нормами внутреннего законодательства. После проведения тщательного рассмотрения с участием Департамента операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций, Управления Высокого представителя, представителя Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине и ПМЕС была достигнута договоренность о том, что этот вопрос будет подробно изучен на уровне Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, прежде чем будет вынесено окончательное заключение о том, какой подход избрать в отношении этого важного и неотложного вопроса. Жизненно важно, чтобы этот вопрос, который может свести на нет достигнутые успехи и породить аналогичные проблемы в других областях (например, перестройка судебной системы), был решен без дальнейшего промедления.

Координация деятельности с властями Боснии и Герцеговины

ПМЕС продолжала поддерживать хорошие отношения с местными полицейскими властями, о чем свидетельствует успешное функционирование Руководящего совета полиции Боснии и Герцеговины. Она не сталкивалась с преднамеренными помехами ни в одном из мест совместной дислокации, а полицейские в большинстве своем положительно и профессионально реагируют на наставническую деятельность ПМЕС. Опрос, проведенный ПМЕС в октябре и ноябре в целях выявления мнений сотрудников полиции Боснии и Герцеговины, показал, что местная полиция имеет четкое представление о мандате ПМЕС и хорошо относится к присутствию Миссии. Уверенность населения в том, что утвердится законность, растет, хотя и медленно. Поэтому важно оперативно провести судебные разбирательства в отношении лиц, совершивших тяжкие преступления, с тем чтобы продемонстрировать населению ощутимый, реальный прогресс и серьезность намерений. Интересно отметить, что те сотрудники полиции, которые участвовали в анонимном опросе, упомянули в числе основных препятствий, мешающих успешному осуществлению мандата ПМЕС, политическое вмешательство, неудовлетворительные материальные условия (оклады, техническая оснащенность и образование) и затягивание процесса внесения необходимых изменений в местные законы.

Координацию усилий на общегосударственном уровне сдерживали низкие темпы осуществления процесса формирования министерства безопасности и

ГАИЗ. ГПС становится все более эффективной в оперативном отношении структурой. Натянутыми были отношения с министром внутренних дел Федерации из-за его попыток вмешиваться в деятельность полиции и — в меньшей степени — с министром внутренних дел Республики Сербской из-за предпринятой им попытки претворить в жизнь положительно воспринятое, но практически неосуществимое предложение на 20 процентов повысить оклады сотрудников полиции. Активные усилия и взаимодействие с другими международными субъектами, как можно надеяться, устранили эти проблемы и будут способствовать налаживанию более тесной координации в 2004 году.

Контакты с международным сообществом

Сотрудничество между Управлением Высокого представителя и ПМЕС является исключительно тесным, что способствовало обеспечению единого подхода и общей позиции в отношении основных вопросов, связанных с утверждением законности. Высокий представитель/Специальный представитель Европейского союза оказывал ценную политическую поддержку, особенно в вопросах, связанных с недопущением политического вмешательства, реформированием полиции и аттестационным процессом. Дальнейшему повышению уровня координации способствовала деятельность Политического департамента и компонента Управления Высокого представителя, занимающегося утверждением законности. ПМЕС и Управление Высокого представителя вместе с руководством ГАИЗ участвуют в деятельности управленческой группы, занимающейся созданием ГАИЗ. ПМЕС продолжает поддерживать тесные связи с делегацией Европейской комиссии, особенно в том, что касается реализации программ по укреплению институционального потенциала, а также тесно сотрудничает с теми в международном сообществе, кто занимается вопросами, связанными с финансированием и наращиванием потенциала полиции, включая, в частности, посольства и Международную программу помощи в подготовке работников уголовного розыска.

Особую пользу приносит поддержание контактов с соответствующими подразделениями Сил по стабилизации (СПС), особенно по таким вопросам, как борьба с тяжкими преступлениями и организованной преступностью, информационные потоки, разъяснительная работа и обеспечение безопасности. Продолжают нормально функционировать группы по ведению разъяснительной работы, созданные СПС и ПМЕС во взаимодействии с ОБСЕ; все вовлеченные учреждения продолжают своевременно предоставлять международному сообществу информацию о положении в плане безопасности и складывающейся обстановке.

Перспективы

ПМЕС продолжит работу по упрочению своих достижений и закреплению успехов, достигнутых СМПС. Она продолжит осуществление своих основных программ под местным руководством Руководящего комитета полиции Боснии и Герцеговины. Настоятельно необходимо, чтобы ПМЕС и далее успешно справлялась с проблемой неуместного политического вмешательства, поскольку это во многих случаях является главным препятствием, мешающим достижению целей, поставленных в рамках программ. Необходимо обеспечить соблюдение сроков их осуществления, особенно в Республике Сербской, где возникла тенденция к замедлению этого процесса. Как предполагается, попытки

оспорить результаты аттестационного процесса будут предприниматься и в 2004 году.

Главные задачи миссии остаются прежними, а особое внимание будет уделяться обеспечению успешного формирования ГАИЗ и борьбе с организованной преступностью. В этом вопросе и в вопросе, связанном с реорганизацией полиции, ПМЕС будет и далее тесно взаимодействовать с другими международными субъектами, с тем чтобы обеспечить дальнейшее усиление стандартов в отношении соблюдения законности в Боснии и Герцеговине и повышение уровня эффективности деятельности полиции Боснии и Герцеговины.